

## 平成23年度 第3回里地里山保全・活用検討会議 議事概要

【日時】平成24年2月29日（水）10:00～12:30

【場所】砂防会館 六甲

【出席】（検討委員）あん委員、岩槻委員、進士委員、竹田委員、中越委員、広田委員、  
宮林委員、森本委員、鷺谷委員

（アドバイザー省庁） 農林水産省大臣官房環境バイオマス政策課  
国土交通省都市局公園緑地・景観課  
文化庁文化財部記念物課

（事務局） 環境省自然環境局自然環境計画課

【議題】（「里地里山保全活用行動計画」の推進に向けた各種課題について）

1. 保全活動の推進効果の検証にかかる検討について
2. 各地域における典型的な里地里山の選定等の支援にかかる検討について
3. 里地里山と都市との自然資源の共同管理にかかる検討について
4. 行動計画の総合的な推進について

### 【議事資料】

資料－1：保全活動の推進効果の検証

1－1：保全活動の推進効果の検証

1－2：里地里山保全活動の自己評価シート（案）

資料－2：各地における典型的な里地里山の選定等の支援にかかる検討

2－1：典型的な里地里山の選定手順（フロー）

2－2：典型的な里地里山の選定手順（イメージ図）

2－3：典型的な里地里山の選定における生態系ネットワークの配慮について

資料－2－参考①：典型的な里地里山選定手順にかかる参考事例

資料－2－参考②：生態系ネットワークの配慮にかかる参考事例

資料－3：里地里山における都市との共同管理にかかる整理

3－1：共有の資源としての里地里山と「共同管理」

3－2：主体別の管理と受益への関わり方からみた共同管理のタイプ

3－3：里地里山の状況からみた「共同管理」施策の位置づけ

3-4：共同管理のタイプ別にみた継続的管理のための要因と求められる施策

資料-3-参考①：「里地里山保全活用行動計画」5. 保全活用の基本方針より

資料-3-参考②：「連携・協働の促進（行動計画基本方針）」の施策に対応した具体的施策

資料-3-参考③：共同管理のタイプ別にみた、共同管理促進のための制度・取り組みと関連事例

資料-4：行動計画の総合的な推進

4-1：第2回検討会での各委員からの主な意見と対応の考え方

4-2：里地里山保全活動団体における取組状況

4-3：里地里山のエリア特性を踏まえた方向性にかかる検討

【議題1. 保全活動の推進効果の検証にかかる検討について】

【議題2. 各地域における典型的な里地里山の選定等の支援にかかる検討について】

【議題3. 里地里山と都市との自然資源の共同管理にかかる検討について】

【議題4. 行動計画の総合的な推進について】

(事務局資料説明)

委員：

- ・自己評価シートについて、資金の確保の記載が不十分。年間どれぐらい必要で、どれぐらい確保できているかと書いてもらわなければならない。この資金が拡大できるのだったら、どういう資金なのかということと、金額で書いていただかなければならないと思う。自治体等に活用してもらいたいと思っても、幾らいるのかがわからなかったら、試算できない。上手に引き出して、実際に里山の整備に、幾ら必要なのかということも挙げていかないと、積算できず具体的な支援策の検討につながらない。
- ・資料2、3について、自治体に主体的に取り組んでもらうことを考えているのであれば、各地域の生物多様性地域戦略策定とリンクさせることが必要。策定が現在進行中の自治体も多いため、地域戦略と里地里山の問題を連携できるように、都道府県・市町村にご連絡して指導いただくなど、早めに動き出してほしい。
- ・資料2について、ネットワークについて記載があったが、ネットワークだけではなく点も大事。文化庁の重要文化的景観などは、まさに点。国内にたくさんの点があることではじめて、選定することができる。
- ・資料3について、生物多様性地域戦略の中で環境負荷に対する費用負担を市場メカニズムに組み込む内部化という観点が必要。また何を守るかという点で、地方のレッドデータブックとの関連も取り上げる必要がある。
- ・資料4について、中山間地域の獣害との関係についての議論が不十分。コントロールしようとする論理や具体的支援策について、農林水産省と林野庁も含め十分な議論をお願いしたい。
- ・里地里山バイオマスの活用について、「里山の薪を使いましょう。」という形では、国策にならない。経済産業省等とともにエネルギー的に採算が取れるかどうか議論を積み重ね、国策にするようにしなくてはならない。
- ・生物多様性と地球温暖化が表裏一体であることを表明するため、温暖化については炭素ペー

スなど指標があるが、生物多様性の指標が不十分であり、両者の連携した指標化の検討が必要。

**委員：**

- ・議題1～4を通してみると、自己評価、選定、管理支援という一連の流れがあるように見て取れる。実際の地域でこの流れを当てはめて考えると、活動団体（地域）としては、結局どのようにして活動を継続していくことができるのだろうかと思う。団体（地域）自身で活動を継続していけなければ、水源環境保全税などを活用できる人口が多い地域では多くの面積を保全でき、人口が少ない地域では保全面積が減っていくなど、人の関わりが多く、資金の確保ができる地域の里地里山だけが守られていくことになってしまうのではないだろうか。

そうならないために、「生業に誘導」「コミュニティ型の燃料利用」が必要。例えば、岡山県真庭市では農家だけではなく2人以上のグループをつくと直売所のPOSシステムで販売できるシステムが平成25年からスタートし、市内での販売だけではなく都市部の大阪府高槻市にも直売所を出店する計画があり、農家ではなくても自立していける方向性がある。もう一步先を考えると、都市型のライフスタイルを少し転換していく部分があってもよいのではないかと思う。そのライフスタイルの転換をもたらす、都市型の電気・石油に頼っている生活ではなく、里地里山の資源である山の中で捨てられている薪などを使用していくなど里地里山の資源の利用の提唱を考えても良い時期なのではないか。

**委員：**

- ・まず、これまでの議論を整理して自己評価シートのような具体的な提案をしていただいたことに敬意を表する。
- ・この自己評価シートを発信する際には、言葉遣いを含め注意が必要。このようなシートをつくったからこれに従いなさいという形で発信されてはならない。
- ・これからつくり上げていく里地里山の像というのは、まさにこれからつくり上げていくものなのであって、目標像や方向性を示すのではなく、自己評価のシート自体が始終改変され、それぞれの地域によって改変の仕方が変わるという前提でなければならない。
- ・資料2について、日本の里地里山の成り立ちや現在の問題を考えると、地域が里地里山を守るべきという言葉ではなく活かすべきという視点に立たなければならない。シートに倣っ

て、自分たちの活動地域を充実させていきたいと思いますと呼びかけが大切。

- ・アンケートの結果の数値評価について、これでいいのかと疑問に感じる。

アンケートの277のうち63が中山間地帯であり、相当な数という評価だったが、中山間地帯の面積は圧倒的に広いが、比率からいうと63しか返答がなく、アンケートの数からいっても、比較的割合が低いので、アンケートの結果からは、中山間地帯でこのような取組をした場合、都市周辺と同じような結果が見られたということと認識してほしい。

中山間地帯における成果・問題は、取組をされている面積が、ごく限定されているということにある。獣害などの問題を抱える地域は、どちらかという悲鳴が余り大きな声にならない地域で、実際の状況・生物多様性に対する影響・農林業に対する現状が、非常に厳しい状況にあるということが、この数字の読み取り方では、出てこない。

アンケート277のうち、中山間地帯は63しかなかったという読み取り方をしなければならないのではないか。

#### **委員：**

- ・資料1について、成果物の発信活用推進のために、コミュニティエンパワメントがとても重要。しかし、各地域が独自の色合いを伸ばせるような方法などソフト面での働きかけの検討・発信がなければ、この取組に入ってこれない地域もあるのではないかと。
- ・各地方自治体で生物多様性政策づくりにチャレンジしているところが増えてきたが、これからのローカルでの活動とグローバルの活動との連携、既に動いている動きの連携を考えることが必要。

#### **委員：**

- ・議題2について、地方自治体が各地域における典型的な里地里山の選定を行なうとのことだが、ごく一部の活動熱心な自治体のみが今回の資料を活用して選定に取り組むと思う。例えば、全国区で有名な生き物が生息しているなど自治体のモチベーションを探ると同時に、そのようなモチベーションのない自治体への動機づけが必要。
- ・農業集落13万のうち都市近郊を除くと11万、そのうち4割が中山間地域であるので、中山間集落数が約4万～5万。このことからアンケートを考えると、今回の調査結果の数がわずかで、圧倒的に多くの中山間の里地里山の部分が、特に保全活動もされていない・することができずに放置されている実態があることの認識が前提になるべきだと思う。

農林地の管理・利用がなくなっている状況の中では、管理・利用されず放置されているようなところがとても多く、エリアの特性を踏まえたうえで中山間地域についてある程度やむを得ず自然林などに戻していく必要もあると思う。

仮にそのようにするとなると、ボトムアップ式だけではなく、本当に保全が必要であり、地域では保全できない場所については、国からのトップダウン（国による「重要里地里山」の選定など）も必要だと思う。

**委員：**

- ・資料1について、現状を把握するときに都市・中山間・奥山などの地域特性を踏まえたうえで、現行の法整備との関連を押さえると同時に、現在のグラウンドデザインを検討するような場が必要。
- ・資料4-4の図について、都市と奥山を結ぶことによって、国民的運動が成立することもあるのではないかと。例えば上流域を守っていかなければならない人たちが都心にいるのではないかと。そのような上流・下流地域の関係を結ぶことができれば、さらに新しい流域単位活動になると期待できる。
- ・里山の理論は、生業の中で発展してきた。暮らしと生業の場として成立してきた里地里山における最大のポイントは「エネルギー」であり。エネルギーがあるから生業ができ、くらしが維持され、生物多様性にも寄与してきた。エネルギー利用に環境の側面を組み込むことができるのではないかと。
- ・里地里山への国民的な普及・啓発のために、里山について歌う歌「ふるさと」や漫画など多くの人に興味を持ち、活動に参加してもらえようようなソフト面での手法の開発していくとおもしろいのでは。

**委員：**

- ・資料1、2について、多様な里地里山に対して「典型的」という概念は不適切。地域ごとに里地里山の概念が全く異なるという認識の上で、スクリーニングし、保全する場所を選定していく必要がある。
- ・にほんの里100選で選定された場所は地域の人々が残したい里から選定委員が選んだが、選ぶ前の2千余りの候補地は周辺土地利用から6タイプに分けられ、森林タイプが最も多かった。「都市近郊型」も類型のひとつで、今回のアンケートはほぼこのタイプに関するも

のとなっているのではないか。その結果だけから事を運ぶのはよくない。

- また、水田型の里地里山では「ふるさと」という特徴的なキーワードが出てくる。ボトムアップ型で選定する際にも、なぜ残したいのかという点に着目しなければならない。
- ボランティアのような形の共同管理で守ることができる里地里山は0.03%という試算もあり、里地里山全体の問題にどれだけ寄与できるかという点には難しいが、生態系ホットスポットの保全など寄与できる部分ももちろんある。
- エネルギーを考えると、例えば、農林業が目的という場合にもそれだけにこだわらず、もっと広い視野で、プロポーザルを入れるなどグローバル化や時代に適合した里地里山のあり方を考える仕組みが重要。関連企業など里地里山の資源を使おうというベンチャー、エンタープレナーなど団体との連携の可能性がある。そうした芽を育てていくかという視点が、これからの里地里山の保全に大事ではないか。
- 資料4-4について、イギリスの環境配慮型・生物多様性配慮型の農業をすれば、インセンティブが働くスチュワードシップにならって、日本でもその考え方を取り入れるべき。現行の直接支払制度に環境配慮型・生物多様性配慮型の仕組みを取り入れれば、日本全国の農林水産業が変わる可能性がある。生物多様性の主流化を図るきっかけがエネルギー利用とスチュワードシップであり、TPPへの参加に対しても死活問題であると思う。

#### 委員：

- 自己評価シートについて、活動の平均像を把握するような手法で取り組んでいるように見えるが、個々の活動の発展・拡大に重要なのは、例えば、30、40代の若い人が一人でも活動に関わっているか、10、20年先まで活動が継続しているかなどクリティカルな条件を評価することのほうが重要で、今後の課題ではないかと思う。

また、活動団体の人口推移、10、20年先の発展可能性の予測、若い世代や学校側が本質的、主体的に活動に加わっているか、中高生が生物多様性モニタリングなど継続的な活動や、計画づくりの議論の場に参加する仕組みをつくっているかがクリティカルなポイントとして重要だと思う。

- 自己評価シートの野生動植物とその生息地の保全管理の評価について、主観的に効果があったと評価をし、自己満足だけの評価でいいのかと思う。

こうした活動の里地里山全体のプラスの効果を得ていくためには、科学的であることと、参加が十分に保証されることと、順応的な取組であることが重要。そのためにも、専門家

や研究者の視点やアドバイスを取り込む努力をするということが必要で、科学性が保証された参加型の生物多様性モニタリングのようなことを活動に取り組んでいるかが重要なクリティカルな要素になると思う。

**委員：**

- ・自己評価シートの人材の確保についての評価について、多い少ないではなく、活動一回ごとに人数、コアのメンバーの人数、外部からの参加者の人数、そのときに参加してほしかった人数、例えば50人応募したが、実際には30人しか集まらなかったなど具体的な数値で表さなければならないと思う。

**座長：**

- ・自己評価シートについて、保全活動をするときにひとつの観点でしか持たずに行ってきたがいろいろな見方があることを提供している、そういう観点を提供しているシートをしていかないといけない。
- ・資料4で、ボトムアップ型が必要だとあった。里地里山の保全に向けていろいろなやり方があるという中で、何のためのボトムアップ策かが分かるように全体像を示すとともに、自己評価シートの位置づけと使い方を明確にし、シートの内容が絶対だというような誤解がうまれないような提供の仕方を心がけてほしい。

**委員：**

- ・自己評価シートの活動により得られた成果の評価項目に、経済的な成果が入っていない。収入がなければ、そこで住めないし、活動もできないので、経済的な成果や里地里山保全の新たな形が生まれたかというイノベーションも評価項目に加えてほしい。

**委員：**

- ・イノベーションの一環として提言活動、あるいは制作活動をしているかも大事。現在のシートは完全にボランティア的な活動のみを評価し誘導しているように見える。生業の中から生まれた里地里山なので、生業やビジネスに誘導するような項目を入れてほしい。

**委員：**

- ・評価を決まった形で押し付けることで事務的にしか自己評価しないようになる。だから、このシートを元にして、自分たちのつくる里地里山がどのように評価されるかというのをシートを改変していきと提案して、改変していくことには意味があり、本当の自己評価をつくろうと発信してほしい。それは核になるものがないと、なかなかやれないので、自己評価シートをつくっていただいたのはありがたいことと思う。
- ・里地里山保全の動きを拡大していくためにも、土地所有（不在地主）の問題に対して法的担保のしくみを考えるなど、検討が必要。

**座長：**

- ・活動団体にたくさんの視点、例えばビジネス活動などがあっていいことを示すことが重要。また、従来の自然保護の延長というイメージになりやすいのでたくさんの視点があることを公表してほしい。  
また、必ずモデルをつくったときには、活用の仕方・読み方など前置きがある。
- ・里地の問題は、土地所有に関わるような政策的な話も必要で、それらを縦と横に整理したうえで、使い方・読み方までつけて、外へ公表していくことが必要。

**委員：**

- ・政策について、国内の中山間地域等直接支払制度と農地・水・環境保全向上対策という平場の水田地帯を中心とした対策で、生物多様性や自然環境の視点が不足している。ヨーロッパでは、具体的に守るべき生物多様性の場所・生物を特定して、基準をつくり、それが達成できているかどうかでお金を払う。日本の場合は、各集落任せの部分が多く、ごく一部の熱心な地域のみ、例えばビオトープをつくるなどの試みがみられる状況。ヨーロッパの直接支払い制度を参考にし、具体的な基準を設けるなどして、生物多様性につなげていくべき。  
また環境省から、本当に守るべき、価値がある生物多様性の場所・生物を農林水産省に伝え、現在の直接支払制度の課題を主張してほしいと思う。
- ・農業振興地域の制度では、例えば農用地区域指定があるが、生産の高い農地が対象であり、それ以外の農地は対象外になり、施策的な支援がない。里地里山の視点からすると、農用地区域を外れた農地にも生物多様性、自然環境の価値の高い農地がある。環境保全的な視

点からのゾーニングを入れて、このような支援を里地里山で受けられるようにしてほしい。  
この分野での農林水産省と環境省の連携に期待したい。

**座長：**

- ・農振法の改正によって、優良農地の考え方には環境の観点も含まれているが、農業生産性で考えてきた従来の価値観がある。政策的に、生物多様性農地や環境農地のようなゾーニングをつくらないと、その思想が入らないというのが現実。

**委員：**

- ・森林についてFSCという森林認証制度があり、環境的側面を進めた制度に関わらず、今もそちらにシフトしていない問題がある。農業の法律では、こうした経験から環境的なことを評価できるようにするところが非常に大事。
- ・里地里山の管理で最も重要なことは、作業者の安全性の確保である。

**委員：**

- ・資料3について、共同管理のあり方の一つとして、都市と二地域居住の考え方が抜けている。このことについて国土交通省ともっと連携して取り組むと、居住の形態も変化してきているので、今後の状況が打開される面があると思う。
- ・資料3-3の里地里山の恵みの縮減、生態系サービスの低下という表現をよく見かけるが、以前も里山里海サブ・グローバルアセスメントの場所で議論になり、生態系サービスは増えているとの統一見解だった。生態系サービスは増えてはいるが、利用が減っている。以上のことから、生態系サービスそのものの変化と利用の変化については、概念的にきちんと分けて整理したほうがよいと思う。

**委員：**

- ・農林水産省の施策について、生物多様性保全の面について後退していると感じており、農地・水・環境保全向上対策についても、個別補償に関して環境面が切り離されており、インセンティブがかなり落ちてしまっているという問題がある。

コミュニティ活動を通じて、絶滅危惧種の保全活動、調査活動などに寄与できる部分もあった。以前の農地・水・環境保全向上対策のような、こうした活動を補償できる制度の復

活を望んでいる。

英国では、生物多様性保全に活動であれば補助金を出す制度がある。ハイヤーレベルのステュワードシップは、完全に自然再生に近いものであり、農場単位での自然再生になっている。例えば、グレートフェンプロジェクトという泥炭湿地の自然環境と生物多様性を保全する国家プロジェクトでは、地盤低下がおこり、災害にも弱い地域を災害に強い地域にして、生物多様性も取り戻すというもの。大土地所有者にハイヤーレベルでのステュワードシップ・国と契約して自然再生を何年間か行なう制度を使い、かなり広域的な自然再生に取り組んでいる。英国と比べて日本の農地は細かいので、一つ一つの農地でどのような活動をしているかを評価するのも難しく、その一つ一つに補償するよりも、地域コミュニティの取組を個別に所得補償もしつつ、活動費の支援のあり方がいい。それ以外では生物多様性保全のための農業を考える点では、学んでいく必要がある。

#### **座長：**

- ・アンケート結果について、全体と中山間地を比較しているが、中山間地と中山間地以外で結果を見てもよかったのではないかな。
- ・議論 1， 2 については基本的に了承いただいた。議論 3， 4 について具体的、付加的意見が出たので参考にさせていただき、今後の政策課題を整理するときにそのことを踏まえていただけるといいのではないかなと思う。

#### **【環境省あいさつ】**

- ・里地里山に関して、全国的に大きな方向性を示し、実現するための政策を生み出していくことを政府が一丸となってやっていかなければならない。同時に、それぞれの地域の特徴を生かして、中山間地域も含めたボトムアップで取組がどう広がっていくか意見をいただいた。中山間地域では、なかなかそのような活動ができていない中で、活動を広げていくことが大きな課題である。
- ・今年度の成果については一つの選択肢として、地域でそれぞれ主体的に考えていただくことを前提に、取りまとめたものをソフトな形で、丁寧な説明を加えながら地域に示していくことを大事にして、残りの作業を進めていきたい。
- ・中山間地域に広がっていくときには、エネルギーも含めて新しい生業ビジネスへの展開、日本にふさわしいステュワードシップのあり方、獣害対策への切り込みなどをキーワードとし

て、現在の取組とどう結びつけ、地域がモチベーションを感じてもらえるような形に、どう持っていかとといったあたりが、中山間地域に里地里山保全活動が広がっていくために重要であると感じている。

- 全国的な視点ということについて、COP10での人と自然の共生ということを長期ビジョンに掲げた世界目標を受けて、COP11に向けた新たな国家戦略の作成が続いているが、都市と農村のあり方、海外依存の大きい日本の生産と消費のあり方、災害を踏まえた国土管理のあり方などが問われている中で、国土全体の生物多様性の将来像をどのように描くのか、そこで里地里山の方向性や将来像について議論し、示していくことが大事である。政府一体となつてとりまとめる国家戦略に、関係省庁と一体となり里地里山の将来像を具体化する政策を示し、全国的な視点にたった政策展開をしていきたい。
- 環境省として、三陸沿岸も津波の大きな被害を受け、三陸の自然公園を再編成し三陸の復興に寄与するような新しい国立公園をつくらうということで、里山里海の保全活用ということと景観のよい国立公園をどう連携させていくかということを中心に、地域にしっかり目を向けた検討を進めたいと思っている。
- グローバル関連の動きとして、COP10で立ち上がった国際パートナーシップが現在も拡大しており、新たな生物多様性ジャパンファンドである国際的な資金メカニズムである地球環境ファシリティと協働して、世界各地で幾つか自然と調和した資源利用のモデルケースをつくるプロジェクトが動き出したが、並行して、国内と世界と共有できるようなモデルをつくっていくということが大事ではないかと感じている。
- COP11と連動して、国内で昨年11月に生物多様性の自治体ネットワークが立ち上がり、地域戦略等を情報共有しながら作っていくということで、県と市町村あわせて120以上の自治体が参加をし、この動きの中に里地里山の問題も大事なテーマとして入れてもらうことが大事だと思う。
- 生物多様性の地域連携促進法も去年の秋から施行が動き出して、具体的なさまざまな主体に参加してもらった生物多様性の保全活動計画づくりを十数の自治体がつくり始めているという動きもある。このような地域の動きの中に、この里地里山の問題を大事なテーマとして、組み込んでもらうことが重要である。
- こうした全国的な視点からの政策展開、グローバルな視点、そして地域からのボトムアップの取組、こういったものが結びつけ、前に進むように環境省として動いていきたい。